

## เรื่องที่ 9

### สถาบันเกษตรกร

การรวมกลุ่มเกษตรกร เป็นแนวทางและมาตรการสำคัญเพื่อสนับสนุนนโยบายราคาผลิตผลเกษตรทางหนึ่ง การไม่มีสถาบันเกษตรกรที่เข้มแข็ง จะทำให้เกษตรกรไม่มีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) ด้านตลาดและราคา กับพ่อค้าคนกลาง แม้เกษตรกรไทยจะมีเป็นจำนวนมาก แต่ทำการผลิตคนละเล็กละน้อย แล้วต่างคนต่างขาย มิได้รวมตัวกัน จึงทำให้ไม่มีสถาบันเกษตรกรที่ดีและเข้มแข็ง

ปัญหาของสถาบันเกษตรกรมีหลายประการ กล่าวว่าคือ

1. ความแตกแยกในระหว่างสถาบันที่ดำเนินธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์ พยายามแข่งขัน และโอบตีกัน เพื่อชักชวนสมาชิกมาเป็นของตน จึงทำให้อำนาจต่อรองลดลง
2. ปัจจุบันการดำเนินธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์อยู่ในความดูแลของหลายหน่วยงานของรัฐ ต่างฝ่ายต่างมุ่งปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศ ขาดการเชื่อมโยงของงานแต่ละหน่วย ทั้งในด้านการจัดตั้ง การส่งเสริมวิชาการฝึกอบรมพนักงานสหกรณ์ และการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์
3. ขาด “แผนหลัก” ใน การประสานงานของสถาบันเกษตรกรที่จะดำเนินธุรกิจในรูป สหกรณ์
4. สมาชิกของสถาบันส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน ธุรกิจของสถาบัน ขาดความสำนึกรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเอง
5. สถาบันเกษตรกรเหล่านี้มักจะตกลงอยู่ภายใต้อthicพลอันเน่นหนาของรัฐ ซึ่งยังมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในลักษณะไม่ยืดหยุ่นพอที่จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสถาบันเกษตรกรรมโดยตลอด จะเห็นได้จากนโยบายที่ประกาศในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ เน้นที่จะให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มและเป็นปีกแ朋น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถโดยเฉพาะในเรื่องการขายพืชผลเกษตร

สถานบันเกษตรกรที่สำคัญและมีบทบาทมาก ได้แก่

1. สหกรณ์การเกษตร \*

2. กลุ่มเกษตรกร

สถานบันเกษตรกรทั้งสองนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งก็เพื่อให้เกษตรกรร่วมกันดำเนินกิจกรรมทางการตลาดผลิตผลและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งสินเชื่อเกษตร โดยยึดถือหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ที่จริงแล้วสถานบันเกษตรกรทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกัน โดยบทบัญญัติแห่งประกาศคณะกรรมการปฏิรูป  
ฉบับที่ 140 คือ กลุ่มเกษตรกรจะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นสหกรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด  
หรือจะกล่าวได้ว่า กลุ่มเกษตรกรเป็นสถาบันเริ่มต้นที่จะพัฒนาไปเป็นสหกรณ์การเกษตร แต่  
ในการปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมแยกจากกัน นั่นคือ สหกรณ์การเกษตร  
มีกรรมสั่งสหกรณ์สนับสนุนและส่งเสริม ส่วนกลุ่มเกษตรกรนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ  
กรรมสั่งสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร เป็นองค์กรธุรกิจหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรมีความสามารถในการดำเนิน  
การผลิต การจำหน่ายผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมกลุ่มทำให้เกษตรกร  
สามารถเพิ่มทุน ทั้งจากการรวมทุนของเกษตรกรเอง และจากการกู้ยืมสินเชื่อจากสถาบัน  
การเงินอื่น ตลอดจนรวมกลุ่มเพื่อจำหน่ายผลผลิต

ในปี 2527 ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตรถึง 1,031 แห่ง และได้กำหนดที่รวมรวมพืชผล  
และผลิตผลจากเกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิก และไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์เพื่อจำหน่าย อีกทั้ง  
ได้จัดทำบัตรจัดการผลิตและสินค้าจำเป็นเพื่อการอุปโภคและบริโภคมาจำหน่ายให้กับสมาชิก

สำหรับด้านบริการนั้น สหกรณ์จะให้บริการสูงน้ำ ไฟไร้และไก่ naï ให้แก่เกษตรกรที่  
เป็นสมาชิก และให้บริการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ บริการธุรกิจเครดิต ด้วยการรับฝากและให้  
กู้ยืมเงิน ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการขาย

รายละเอียดการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร แสดงไว้ในตารางที่ 1-4

<sup>1</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, เอกสารเศรษฐกิจการเกษตร เล่มที่ 56, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กทม. 2528.

**ตารางที่ 1 จำนวนสหกรณ์การเกษตรและสมาชิกแยกตามเขตเกษตรกรรม**

ณ. 31 ธันวาคม 2527

	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก
เขตเกษตรกรรมที่ 1	102	71,844
เขตเกษตรกรรมที่ 2	40	33,050
เขตเกษตรกรรมที่ 3	82	72,806
เขตเกษตรกรรมที่ 4	67	55,561
เขตเกษตรกรรมที่ 5	56	49,252
เขตเกษตรกรรมที่ 6	46	37,025
เขตเกษตรกรรมที่ 7	37	29,110
เขตเกษตรกรรมที่ 8	45	34,930
เขตเกษตรกรรมที่ 9	63	66,377
เขตเกษตรกรรมที่ 10	79	69,068
เขตเกษตรกรรมที่ 11	114	106,280
เขตเกษตรกรรมที่ 12	61	43,387
เขตเกษตรกรรมที่ 13	37	24,637
เขตเกษตรกรรมที่ 14	16	8,552
เขตเกษตรกรรมที่ 15	18	15,920
เขตเกษตรกรรมที่ 16	15	13,909
เขตเกษตรกรรมที่ 17	72	52,420
เขตเกษตรกรรมที่ 18	40	20,315
เขตเกษตรกรรมที่ 19	41	17,451
รวมทั้งประเทศ	1,031	821,894

ที่มา :- ศูนย์สถิติการเกษตร

**ตารางที่ 2 แสดงการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตร เพื่อบริการแก่สมาชิก ปี 2525**

รายการ	ล้านบาท
การรวมพืชผลและผลิตผลเพื่อจำหน่าย	762.45
การจัดหาสิ่งของมาจำหน่ายแก่สมาชิก	515.80
การจัดบริการให้แก่สมาชิก	7.83
การจัดบริการด้านธุรกิจเครดิต	
รับฝากเงินจากสมาชิก	576.51
ให้สมาชิกกู้	6,814.35
สมาชิกชำระคืนระหว่างปี	2,278.01

**ที่มา :- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร**

**ตารางที่ 3 แสดงการรวมพืชผลและผลิตผล พร้อมทั้งการจัดบริการให้แก่สมาชิก ปี 2525**

รายการ	ล้านบาท	ร้อยละ
<b>การรวมพืชผลและผลิตผล</b>		
ข้าวเปลือก	448.42	58.81
ยางพารา	116.75	15.31
อ้อย	89.35	11.72
ข้าวโพด	48.61	6.37
ผ้าย	20.11	2.64
ถั่วต่าง ๆ	7.59	1.00
สับปะรด	31.61	4.15
รวม	762.45	100

**การจัดบริการ**

การจัดบริการไก่ไว้ไกนา	2.15	27.46
การจัดบริการสูบหน้า	4.76	60.79
การจัดบริการอื่น ๆ	0.92	11.75
รวม	7.83	100

**ที่มา :- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร**

## ตารางที่ 4 แสดงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์การเกษตร ปี 2525

แหล่งเงินทุน	หนี้ทั้งสิ้น (ล้านบาท)
ธกส.	6,151.47
หน่วยงานของรัฐและในความควบคุมของรัฐ	185.27
ธนาคารพาณิชย์	187.95
สหกรณ์	10.78
บริษัทและอื่น ๆ	5.26
รวม	6,540.73

### ที่มา :- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

- หมายเหตุ (1) บริษัท ได้แก่ บริษัทค้าและผลิตน้ำตาล  
 (2) อื่น ๆ ได้แก่ เงินทุนพระราชทาน และเงินทุนหมุนเวียนทหารผ่านศึก

จากการดำเนินธุรกิจทั้งในด้านธุรกิจเครดิต ธุรกิจการซื้อขาย และธุรกิจส่งเสริมและบริการ มีบางสหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินงานมีกำไร แต่บางสหกรณ์ก็ดำเนินธุรกิจไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการ

1. เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก ตั้งขึ้นใหม่ มีปริมาณธุรกิจน้อย ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ หรือขาดประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ อาจเป็นเพราะมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ กับปริมาณงาน หรือขาดผู้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน ตลอดจนเงินทุนหมุนเวียน วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจ หรือขาดประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์เพื่อหารายได้

2. การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงินสด ตลอดจนการทำบัญชีของบางสหกรณ์ ไม่รัดกุม ทำให้เกิดการผิดพลาดเกี่ยวกับเงินสด และเกิดการทุจริตขึ้น เช่น เงินสดขาดบัญชี การลงทะเบียนผิดพลาด เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไม่ถูกต้อง เป็นต้น

3. บกพร่องในด้านการควบคุม ติดตามดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การติดตาม เร่งรัดหนี้สินให้ได้รับชำระคืนตามกำหนดเวลา การเก็บเอกสารหลักฐานไม่สมบูรณ์ ทำให้ลูกหนี้ บางรายปฏิเสธหนี้ เป็นเหตุให้สหกรณ์ต้องตั้งสำรองหนี้สูญไว้มาก ขาดการดูแลรักษาสิน เป็นผลให้เกิดการเสียหาย ทำให้สหกรณ์ต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมาก

กลุ่มเกษตรกร เมื่อ 31 ธันวาคม 2527 ประเทศไทยมีกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิตบุคคลตามกฎหมาย รวมทั้งสิ้น 3,817 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิกถึง 490,794 ราย ประกอบด้วย

กสุ่มอาชีพต่าง ๆ สมาชิกของแต่ละกสุ่มจะช่วยเหลือซึ้งกันและกัน โดยการดำเนินงานของกรรมการกสุ่ม

จากจำนวนนักกสุ่มเกษตรกรนี้ มีได้ดำเนินธุรกิจทุกกสุ่ม และกสุ่มเป็นจำนวนมากที่เลิกกิจการไปหรือไม่มีองค์กรอยู่ แม้มีอยู่แต่ไม่ได้ดำเนินธุรกิจก็มีมาก ธุรกิจหลักที่กสุ่มเกษตรกรทำก็คือ การให้สินเชื่อ ส่วนด้านการซื้อและการขายยังมีน้อยมาก

### ตารางที่ ๕ จำนวนนักกสุ่มเกษตรกรและสมาชิก

กสุ่มเกษตรกร	ปี 2526		ปี 2527	
	กสุ่ม	สมาชิก	กสุ่ม	สมาชิก
ทำงาน	2,494	365,262	2,500	344,415
ทำไร่	607	83,752	601	80,370
ทำสวน	370	41,979	369	41,152
เลี้ยงสัตว์	202	13,553	203	14,123
เลี้ยงไก่	7	1,137	7	1,072
ประมง	109	7,129	107	7,638
เลี้ยงสัตว์น้ำ	28	1,789	28	1,936
เพาะเห็ด	1	55	1	55
กล้วยไม้	1	209	-	-
เลี้ยงผึ้ง	1	27	1	33
รวม	3,820	514,892	3,817	490,794

### ที่มา :- กรมส่งเสริมการเกษตร

#### อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร

จากบทความของ นายประดิษฐ์ มัชณิมา แห่งสำนักงานปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร เรื่อง แผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรสมมูลรัตน์แบบ ได้กล่าวว่า การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรมีปัญหาอย่างมากที่สุด และท่านก็ได้เจกแจงปัญหาด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. พื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษา และฐานะทางสังคมของเกษตรกรต่ำ ไม่สามารถที่จะบริหารกิจการสหกรณ์ให้เกิดผลดีในระยะเวลาอันสั้นได้

2. การจัดตั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่ มากเป็นไปตามความต้องการของทางราชการ ประชาชนไม่ค่อยจะมีส่วนรู้เห็นหรือรับผิดชอบมาแต่แรก การบริหารงานส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในมือของทาง

ราชการ ทำให้เกษตรกรขาดความสำนึกรับผิดชอบในการบริหารกิจการด้วยตนเอง

3. ขาดความรับชอบในการจัดตั้งสหกรณ์แต่แรก โดยมิได้คำนึงถึงขีดความสามารถของสหกรณ์ว่า เมื่อตั้งขึ้นแล้วจะสามารถบริหารและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงมีสหกรณ์จำนวนไม่น้อยที่ตั้งขึ้นแล้วไม่สามารถดำเนินงานได้ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนาสหกรณ์ในระยะต่อมา ทางราชการก็ไม่สามารถแก้ไขได้ คงปล่อยให้ดำเนินงานอยู่ทั้งๆ ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย

4. ขาดการเชื่อมโยงและประสานงานที่ดีระหว่างการดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อกับด้านการผลิต และด้านการตลาดเข้าด้วยกัน และขาดความร่วมมือที่ดีระหว่างฝ่ายส่งเสริมการเกษตร และฝ่ายส่งเสริมการสหกรณ์

5. มีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ในการช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งระดับกลางและระดับบุคคลให้เกิดการขัดแย้ง แบ่งงานกันทำซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งต่อรัฐและเกษตรกร การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน จึงยากต่อการที่รัฐจะกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรให้ถูกต้องและรัดกุมได้

6. สหกรณ์ส่วนใหญ่ขาดความเป็นอิสระ และความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินงาน เพราะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทางราชการเกือบจะทุกๆ ทาง ทำให้ยากที่จะพัฒนาสหกรณ์ด้วยตนเองตามวิธีการสหกรณ์ได้

7. สหกรณ์ระดับสูงไม่สามารถช่วยเหลือสหกรณ์ระดับท้องถิ่น ในการแก้ปัญหาการตลาด ทั้งด้านการซื้อและขายอย่างมีประสิทธิภาพได้

8. ขาดแผนหลักในการพัฒนาสหกรณ์ จึงขาดการต่อเนื่องในการดำเนินงาน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เป็นผลเสียต่อการดำเนินงาน

9. กฎหมายสหกรณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสหกรณ์

10. ขาดสถาบันเงินทุนเป็นของสหกรณ์เอง จึงยากที่จะพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นไปตามเป้าหมายของสหกรณ์ และให้เป็นไปตามความเป็นจริงได้ เพราะขาดการประสานงานกันระหว่างฝ่ายจัดหาเงินทุน (รากส.) และฝ่ายปฏิบัติ (สหกรณ์)

11. ขาดความพยายามและความจริงใจจากส่วนราชการต่างๆ ในการที่จะวางแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้น

### นโยบายด้านสถาบันเกษตรกร

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเรื่องของสถาบันเกษตรกรรมมาโดยตลอด ในแต่ละรัฐบาลได้วางนโยบายไว้ และ pragmatically ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ มุ่งเน้นที่จะให้

เกษตรกรรมตัวกันเป็นกลุ่ม และเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่ม เพื่อให้สถาบันเกษตรกรได้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการขายพืชผล

รัฐบาลมั่นใจว่า หลักการของสหกรณ์เป็นขบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นประชาธิปไตย เหมาะที่จะนำมาใช้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมาก รัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมสนับสนุนทุกวิถีทาง เพื่อให้ประชาชนได้รวมตัวกันอย่างแน่นแฟ้น และเข้มแข็ง จนมีอำนาจต่อรองในบางอย่าง เช่น ราคาผลผลิตเกษตร แต่นโยบายทั้งหมดนี้รัฐบาลจะต้องมีบทบาทอยู่เบื้องหลังเพื่อพยุงกิจการ มิใช่ออกไปปฏิบัติเอง สถาบันเกษตรกรไม่เป็นตัวของตัวเอง

แนวโน้มด้านสถาบันเกษตรกรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ระบุไว้ว่า “จะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท ซึ่งได้แก่ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้สถาบันเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาเกษตรในชนบทให้ดียิ่งขึ้น โดยใช้มาตรการดังนี้

1. จัดให้มีการรวมกลุ่มสถาบันเกษตรกรไปสู่สถาบันเดียว คือ สหกรณ์การเกษตร เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกให้ครบรวงจรของธุรกิจ
2. ปรับปรุงกลไกการบริหารงานของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสถาบันเกษตรกร ให้สามารถสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสหกรณ์การเกษตรเพียงรูปเดียว